

論文

カナダのアスベスト問題と国際関係

森 裕之

Asbestos Issues and International Relation of Canada

Hiroyuki MORI

Abstract

Canada used to be the biggest supplier and exporter of asbestos (chrysotile) in the world. Its asbestos mines were concentrated in Quebec. It is the site of the Jeffrey Mine, once the largest asbestos mine, which was long owned and developed by Johns Manville. Along with the carcinogenic nature of asbestos officially acknowledged by developed countries and the international institutes such as ILO and WHO, the asbestos industry of Canada was heavily influenced in global market and the Quebec government embarked on supporting the asbestos industry and nationalized the mines.

Since Quebec was independent segregation-oriented, the government of Canada supported it at the global stage. The typical activities of the government were prominently revealed at the case of Canada's challenge to the French ban on asbestos in the World Trade Organization and Canada's blocking of the listing chrysotile in the Rotterdam Convention.

The international role played by Canada in supporting and promoting asbestos made the asbestos issue more complicated. It has made a hazardous influence on the people in developing countries as well as Canada. Canada's approach to international relation on asbestos has been caused by its peculiar historical, political and social contexts.

はじめに*

アスベストが原因で死亡する者の数は毎年世界で10万人以上にのぼる。これらはいずれも過去に使用されたアスベストに暴露したことによる。先進国がアスベスト消費量を大きく減少させはじめたのは1970年代末から80年代にかけてであり、90年代以降にはアスベストの使用禁止に踏み切る国が次々とあらわれはじめた。これらの国々のアスベスト問題は、建物などに含有されたアスベストの処理・廃棄や、過去に暴露したアスベストによる被害者への医療的・金銭的対応へと移っている。

しかし、開発途上国ではいまだに大量のアスベストが使用されており、その趨勢も衰えていない。地域的にみれば、成長のつづくアジアにアスベストの大量消費国が

集中している。それらの国々へはロシア、中国、ブラジル、カザフスタンなどの産出・輸出国によるアスベストが流れ込んでいる¹。

これまで消費されてきたアスベストの95%以上はクリソタイル（白石綿）である。アスベストはクリソタイルによって代表されるといってよい。クリソタイルは他のアスベスト繊維に比べると有害性が低いとされているが、その影響はまったく看過できるものではない。現在のアスベスト被害の相当部分がクリソタイルによることは、過去のクリソタイルの使用実績からも明白であろう。現在使用されているアスベストもほぼクリソタイルであるが、その消費が続くかぎり、長期間におよぶアスベスト被害者の累増は避けられない。アスベストの使用禁止

が国際的課題になっていることは明らかである。

これまでも、アスベスト使用に対する強い規制を国際的に推し進めようとする取り組みは続けられてきている。国際関係という各国の利害が絡み合う舞台での調整には国内での規制以上に困難が伴うが、アスベストについてはILO（国際労働機関）やWHO（国際保健機関）などの国際機関を通じて漸進的な規制強化が取り組まれてきた。しかし、その中で常に議論となってきたのは、クリソタイルのリスクと「管理使用」をめぐる問題であった。これは現在でもまだ続いている「論争」である。当然であるが、クリソタイルの使用を促進しようという立場からすれば、そのリスクの低さと管理使用による安全性を主張することになる。1980年代の日本はクリソタイルの国内消費を進めるという意図のもとで、管理使用の妥当性を強固に主張してきた国の一つであった。

一方で、アスベストの産出・輸出国の立場からも、クリソタイルの「安全性」や費用対効果の高さを主張することになる。これまでその中心に位置してきたのは先進国カナダであった。カナダはかつて世界最大のアスベスト輸出国であり、世界中のクリソタイルの供給基地であった。カナダは2012年にアスベスト鉱山を廃止するまで、国際関係の中でアスベストの使用拡充を一貫して求めつづけてきた。それが国際関係の上でどのような議論を引き起こし、現在から将来にいたるまでの影響を与えようとしているのかは、国際的な視点からアスベスト問題を考察するうえで重要な課題となっている。

本稿では以上のような視点から、カナダがアスベストをめぐる国際関係面で果たしてきた役割について

考察する²。

1. カナダのアスベスト産業と地域

カナダのアスベストをめぐる国際関係上の行動をみる際には、その前提となるカナダのアスベスト産業と地域の歴史について押さえておく必要がある。そこで以下では、カナダ国内のアスベスト産業をめぐる地域や政治の動きを概観しておく。

1.1. カナダのアスベスト産業と地域

カナダは長らく世界最大のアスベスト産出国であった。そして、それを支えたアスベスト鉱山はケベック州の東部の地域に集中していた。そこにはセツフォード（Thetford）とよばれるエリアがあり、その一部であるジェフリー鉱山（Jeffrey Mine）に世界最大規模のアスベストが埋蔵されていた。

ジェフリー鉱山での採掘は1879年から開始されている。ジェフリー鉱山から産出されるアスベストの世界的なシェアは圧倒的なものであった。1900年以降のケベック州のアスベスト生産量の世界全体に占めるシェアを趨勢的にみれば、1920年代半ば頃までは70～90%、それから1950年代半ば頃までは50～60%、その後1980年頃までは30～40%程度の割合を示してきた（図1）。その大部分はジェフリー鉱山のアスベストであった³。この鉱山を起点としたアスベスト産業の発展によって、「アスベスト町」と名付けられた自治体はケベックの中でも富裕な地域となっていた。

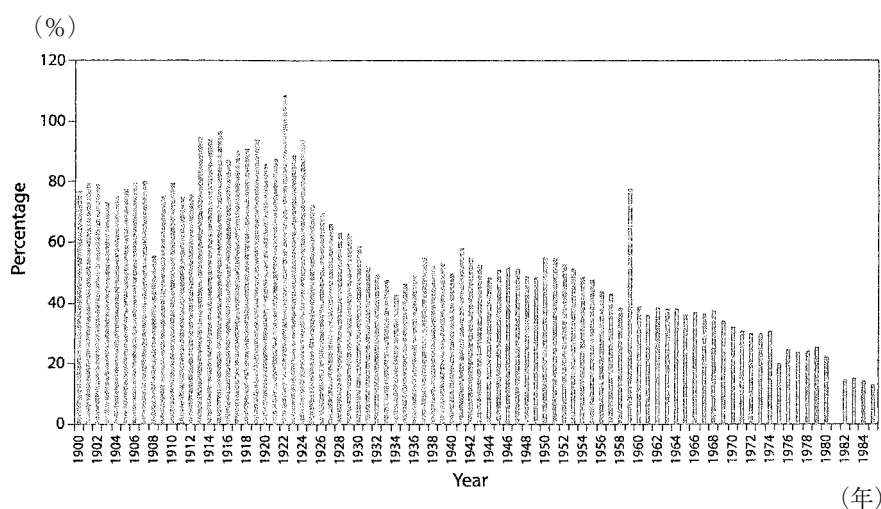


図1：ケベック州のアスベスト生産量の世界に占める割合（1900-1985）

出所：Horsssen, Jessica Van (2016), *A Town Called Asbestos*, Vancouver: UBC Press, p.7.

ジェフリー鉱山を長らく所有・経営していたのはアメリカにあった世界最大のアスベスト企業であるジョンズ・マンヴィル社である。ジョンズ・マンヴィル社は1916年にジェフリー鉱山をすべて買い取ってから1983年にジェフリー鉱山を売却するまでの間、この鉱山地域の経済社会を支配する圧倒的な存在であった⁴。ジョンズ・マンヴィル社はジェフリー鉱山の経営に乗り出すやいなや、それまでの手作業に代えて公共工事に用いる蒸気ショベルや鉄道を導入するなど、生産性を飛躍的に向上させていった。

ジェフリー鉱山のアスベストは第一次大戦と戦後復興事業によって需要が急増する。そして、アメリカの自動車産業と電気の発展によって、その後のジェフリー鉱山のアスベストの需要が大きく伸びていった。ジョンズ・マンヴィル社はジェフリー鉱山への投資を次々と拡大していき、アスベスト町も社会資本の整備と町の開発を進めていった。ケベック州政府もこの地域に対するアメリカやイギリスからの投資誘致に熱心であった。こうして、鉱山地域の発展と町づくりは表裏一体のものとして進んでいった。

第二次世界大戦以前から、ジェフリー鉱山のアスベストの景況は国際市場の動向に大きく依存してきた。このことがジェフリー鉱山の労働者や住民たちに、世界の産業を自分たちが下支えしているという誇りを抱かせることにつながる。こうした感情はとくに1950年代以降の世界的な経済成長によって顕著に大きくなっていった。その一方では、ジョンズ・マンヴィル社が導入しようとした巨大な電気ショベルによる雇用と労働条件に対する懸念から1949年に4ヶ月にも及ぶ大規模ストライキを起こすなど、労働と地域を守る運動も展開された⁵。このストライキはケベックの労働運動を象徴する歴史的な出来事として、ケベック州全体の記憶として存在しつづけるものとなった。

ジェフリー鉱山が構造的な低迷に陥るのは1980年代からである。その原因は1970年代以降にアスベストの発がん性が世界的に認識されてきたことであった。その際に、ILOやWHOといった国際機関の果たした役割も大きい。また、カナダ保健省も1975年にアスベスト関連疾患に関する最初の研究を発表し、クリソタイルの発がん性を明確に認めていた⁶。このような先進国や国際機関の認識の広がりによって、アスベストの国際景況は急速に悪化していった。それは、アスベスト産業を地場

産業としてきたケベック州にとって重大な政策的対応を求めるものとなっていった。

1.2. アスベスト産業への公的支援とアスベスト町

1970年代にケベック州政府で政権を握ったケベック党は1974年にアスベスト町で集会を開き、ケベック政治におけるこの地域と労働者に対する思いを強調する。これは、この地域の住民がアスベスト産業に対する信頼と自信を回復することにつながった。

こうした政治の言説は、実際の政策形成へとつながっていく。それは、ケベック党がこの町のアスベスト産業を公有化するという政策である。1977年にケベック州政府はアスベスト局を創設し、アスベストの経済的見通しと健康リスクの調査を始める。その結果、この地域のアスベスト産業にはリスクを上回る便益が見込まれると判断したケベック党は公有化の検討へと本格的に乗り出していく。

ジョンズ・マンヴィル社はこうした公有化の動きを警戒したが、ケベック州政府は1978年にアスベスト産業の生産と貿易の促進を目的とするアスベスト公有化法案を可決する。それに基づき、ケベック州政府はセッドフォード鉱山の権利をアスベスト社（Asbestos Corporation）から2億ドルで買収し、その拡大のためにさらに5千万ドルを投資した。しかし、ジョンズ・マンヴィル社はジェフリー鉱山の権利の売却を拒否する。その理由は、ケベック州政府が提示した鉱山買収の金額がジョンズ・マンヴィル社の求める金額と折り合いがつかなかったことにあった。鉱山の強制買収は法律で認められていなかったため、ジェフリー鉱山はそのままジョンズ・マンヴィル社の経営下にとどまることになった。このことに対して、地域の住民たちはケベック州政府によるアスベスト産業の救済策から自分たちが対象外とされることを危惧した。

1980年頃になると、州政府はアスベスト産業が当初想定していた以上に苦境に陥っていることを認識するようになる。そのため、アスベスト産業の公有化をさらに推し進める政策はとられなくなった。ジョンズ・マンヴィル社も景況の悪化をうけて、1980年から1981年にかけて労働時間の短縮や400人の人員削減などを断行した。これによってアスベスト町の住民はさらに大きな不安を抱くようになった。これに対して、町議会は州政府の協力のもとに、労働組合、ジョンズ・マンヴィル社、カナ

ダ労働省、ケベック州労働省からなる委員会を立ち上げ、アスベスト町の失業問題の解決を模索した。

ジョンズ・マンヴィル社は1981年にはすでにジェフリー・鉱山が経済的に成り立たないことを認識していた。アメリカで次々と起こされる訴訟⁷、世界的なアスベスト産業の相次ぐ倒産、ケベック州政府によるアスベスト価格の設定と課税によって、ジョンズ・マンヴィル社はジェフリー・鉱山の経営を断念する。また、鉱山に支えられていたアスベスト町の人口は1971年に1万254人から1981年には7,967人にまで減少していた。この時点において、ジョンズ・マンヴィル社はすでにアスベスト町の中核的な存在とはみなされなくなっていた。

カナダの労働組合のナショナルセンターであるカナダ労働会議（Canadian Labour Congress）は、アスベスト産業の支援を通じて雇用を支えるために、労働者の健康被害に対する批判をやめるという行動をとりはじめる。そして、アスベストによる労働災害は管理使用によって克服できるという主張をとっていく。

カナダ政府も1982年にケベック州モンリオールで開催される世界アスベストシンポジウムへの助成を表明する。カナダ国防省は今後5年間のアスベストのビジネス契約を延長することを町議会と締結する。また連邦産業大臣は、カナダの9つの州がアスベスト産業の存続を支援すると主張した。

ジョンズ・マンヴィル社はジェフリー・鉱山には将来見通しがあるという言説を広げつつ、カナダ政府に対してアスベスト産業への補助金を要請する。しかし、その直後の1983年6月にジェフリー・鉱山を数名の元役員に売却し、アスベスト町を去る。ケベック州政府はアスベスト産業の公的支援を強化し、新たにJM Asbestosという公企業を創設する。ジョンズ・マンヴィル社はジェフリー・鉱山の経済価値を高めることによって、巧妙に高値売り抜けをはかったとみることができる。

この後、ジェフリー・鉱山はカナダ政府とケベック州政府からの支援によって2012年まで生きながらえていくことになった。その過程において、これらの政府はかつてジョンズ・マンヴィル社が行ってきたアスベスト普及のため取り組みを自ら実践することを余儀なくされた。それらは、都合の悪い医学報告の否定、住民の健康福祉の軽視、アスベスト輸出の際の適切なラベル貼り付けの拒否、アスベストの開発途上国への売り込みであった⁸。さらに、ジョンズ・マンヴィル社が有していた貿易や製

造に関わる国際ネットワークが失われたことから、政府自らが国際関係面での役割を強化せざるをえなくなっていた。

1.3. 小括

カナダのアスベスト産業はジェフリー・鉱山を中心として発展していった。それはケベック州にとっても重要な産業となっていた。地域の労働者と住民はアスベスト産業に従事しながら、労働条件の改善と町づくりのために尽力していく。そのような中で、アスベストの発がん性の認知の世界的広がりから鉱山地域は深刻な低迷に陥り、ついには州政府を中心とした継続的な政府支援によって公的産業としての性格を色濃く帯びていった。それは単なる産業政策にとどまらず、アスベストの産業と地域をめぐる過去の社会的・政治的な営為を維持しようとするものでもあった。

このような地域に対する公的関わりの強さは、アスベストをめぐるカナダの国際関係面に大きな影響を与えていく。その上、ジョンズ・マンヴィル社が去った後、政府自らがアスベスト販売の国際ネットワークの維持に取り組まざるをえなくなり、カナダ政府の国際的役割が強く規定されていくことになった。

2. カナダのアスベストをめぐる国際関係

カナダのアスベスト産業に対する公的支援は国際政策と表裏一体のものであった。それは、カナダのアスベストの大部分が輸出向けであり、国際的なアスベスト規制の強化がただちに自国のアスベスト産業の衰退へと直結するからである。

それでは、カナダのアスベストをめぐる国際関係上の取り組みはどのようなものであったのか。以下では、その主なものに焦点をあてていく。

2.1. WTOにおけるアスベスト論争

2.1.1. カナダによるフランスへの圧力

フランスではアスベストの発がん性に鑑みて、アスベスト製品については国内外のものを問わずに1997年から禁止措置をとり、2002年から完全禁止に移行することが決定された⁹。またEUでも、1997年の時点において2005年までにクリソタイルを禁止する規制を発動することが決定されていた。

アスベストの輸出国であったカナダは、フランスがアスベスト製品の輸入禁止措置をとったことに対して、1999年にWTO（World Trade Organization：世界貿易機関）へ訴訟を起こす。カナダにとって、フランスは1996年までに約4万トンのクリソタイルを輸入しており¹⁰、歴史的には主要な輸入国の一つであった。

しかし、カナダがそれ以上に危惧したのは、フランスの禁止措置の国際的な波及であった。つまり、カナダはこの問題を契機にしてアスベスト禁止措置がヨーロッパ中に拡大し、それが最終的には南米とアジアへ波及することを恐れていたのであった¹¹。事実、当時のフランスのカナダからのクリソタイル購入量は毎年全体の約6%でしかなく、65%はアジア諸国によって購入されていた¹²。

WTOはGATT（General Agreement on Tariffs and Trade：関税と貿易に関する一般協定）を発展・強化した国連の専門機関として1995年に発足した。その目的は国際的な貿易秩序を形成することであり、加盟国の関税・非関税障壁の引き下げ・撤廃に関する協議を通じて自由貿易を促進する機能を担っている。WTOは貿易に関する紛争処理制度を有し、協定違反国に対しては経済制裁を加えることも可能となっている。カナダのWTOに対する訴えは、アスベストのような有害物質に関する国際的な自由貿易と各国内の安全衛生の相克を鋭く浮き上がらせるものであった。

それでは、カナダはフランスのアスベストの輸入禁止に対してどのような争点で訴えを起こしたのか。カナダはフランスのアスベスト輸入禁止措置が次の点においてWTOの協定に違反しているとした¹³。

第一に、輸入されるアスベスト製品は、フランスが建設の際に使用する製品と「同種製品」(like product)¹⁴であり、フランスは両者を同じ条件で取り扱わなければならないというものである。この「同種性」(likeness)の争点は、輸入製品と国内製品が差別的に取り扱われていないかどうかという自由貿易の原則を確認するうえで非常に重要なものである。この点において、カナダはフランスでの非アスベスト含有建材とカナダのアスベスト含有建材は特性や用途が同じものであるから、後者のみを輸入禁止として差別的に取り扱うことは協定違反に当たるとしたのであった。このときにカナダが比較した建材および含有繊維は、カナダ産のクリソタイル繊維およびクリソタイル含有セメントと、フランスの代替繊維

（ビニロン繊維、セルロース繊維、ガラス繊維）および代替繊維含有セメントであった¹⁵。

第二に、フランスのアスベスト輸入禁止が、協定で求められている合法的規制目的（この場合には人間の生命・健康の保護）に必要な最低限度の貿易制限であることの証明が行われていないというものであった。これは、カナダが輸出するクリソタイルは安全に管理使用すれば人体への健康リスクを引き起こすことはないと主張していることを根拠としている。カナダは、フランスのアスベスト禁止措置が過去の被害に基づくリスクに依拠しているとした上で、その大部分がクロシドライトなどの有毒性の強いアスベストによって引き起こされたものであって、カナダのクリソタイルはそれとは全く異なっていると主張した¹⁶。

2.1.2. WTOの裁定

WTOの第一審（パネル）では、アスベストと非アスベスト代替品が「同種製品」であるというカナダの主張が認められた。ただし、前者にはすでに強い発がん性が認められているのに対して、後者については不明であると判断された。これによって、第一審は「同種製品」を差別的に取り扱っているという点において、フランスはGATT条項に違反していると判断しつつ、他方では人間の健康保護の必要性という点でフランスの違反は他のGATT条項に基づいて正当化されるという決定を下したのであった。さらに、アスベストの輸入禁止が最低限度の貿易制限であるか否かという点に関しては、第一審ではフランスがとっているアスベストの全面禁止措置はこの争点の対象外に当たると断じた¹⁷。

以上の争点を整理したうえで、第一審は次の3点を確認する。(a) アスベストは種類にかかわらず安全な暴露水準は存在しない、(b) カナダが主張する「管理使用」は現実的ではなく、達成されている国は世界中のどこにも見当たらない、(c) クリソタイル製品よりも安全な代替品は存在する¹⁸。

この第一審の決定をうけて、カナダはWTOの上級委員会（Appellate Body）へ上訴する。上訴を申し立てられた上級委員会では、第一審が示したアスベストと代替品が「同種製品」であるとした見解を覆し、その判断においては健康への影響が十分に考慮されていなければならないという新たな基準を示す。それは、「同種製品」であるか否かをみるうえでは、実際の消費者の嗜好や習

慣がその判断の一部として分析されなければならない、その際には健康影響が重要な要素となるというものであった。つまり上級委員会は、クリソタイルと代替品との間の健康リスクの差異によって消費者が実際の購買行動をとっている場合には、これらは「同種産品」とはみなすことができないという見解を示したのであった¹⁹。そのため、二つの生産物の間に単純な「同種性」が見出されるからといって、それらに対する規制を全く同じにしなければならないという義務は発生しないとした。これに基づき、上級委員会はカナダに対して、国内製品と輸入製品との規制の違いによって消費者行動が規定され、それによってカナダからの輸入製品が実際に不利な取扱いにつながっていることを明確に証明することを求めた²⁰。そして最終的に上訴委員会は「クリソタイルとPCG繊維（ビニロン繊維、セルローズ繊維、グラス繊維）の間に類似した最終用途がわずかに存在しているという事実が重大であるという決定を下すことはできない」と結論づけた²¹。これを踏まえて、WTOは2000年にフランスによるカナダのクリソタイル輸入の禁止を承認する。

このカナダとフランスの間のアスベスト貿易に関するWTOの議論は国際的な反応を引き起こした。ヨーロッパ諸国とアメリカはフランスの立場を擁護する一方で、カナダに対しては同じアスベスト産出国であるブラジルとジンバブエが支持を表明した。このようにアスベストをめぐる各国の利害関係は、カナダのフランスに対するWTO提訴を通じて国際舞台において鮮明にあらわれてきた。

2.2. ロッテルダム条約

カナダの国際関係におけるもう一つの典型的な行動として、ロッテルダム条約（The Rotterdam Convention）におけるアスベストへの対応がある。ロッテルダム条約におけるアスベストへの対応は、その正式名称にも示されているように²²、有害な化学物質の貿易によって環境汚染や健康被害が生じることを予防するために締結された多国間条約であり、1998年のロッテルダムにおける外交会議での採択をうけて、2004年に発効した。その主な目的は、先進国で廃止されたような有害物質が開発途上国に無条件に広がることを防止することにある。ロッテルダム条約には約150カ国の国とEUが締結している。

ロッテルダム条約の対象物質は「附属書III」に掲載される。これらの物質については、輸出国は輸入国に対

して危険性や有害性に関する情報をラベル等によって表示するとともに、安全性に関する資料を送付することが義務づけられている。カナダはこのような対応には一貫して反対してきており、ロッテルダム条約の対象物質にアスベストを加えるかどうかは重大な問題としてとらえられてきた。

1998年の外交会議の段階では、アスベストのうちクロシドライト（青石綿）のみが対象物質とされた。2004年の第1回締結国会議においては、これに加えてアモサイト（茶石綿）やトレモナイトなど4種類のアスベストが対象物質に追加されたが、クリソタイルについては議論が紛糾した末に見送られることになった。その背後にはカナダを中心とするクリソタイル産出・輸出国の強い抵抗があった。

ロッテルダム条約におけるカナダの立場が最も明瞭にあらわれたのは2011年の会議であった。このとき、カナダはクリソタイルをロッテルダム条約の対象物質とすることに反対する唯一の国となった²³。しかし、その前段階の資料をとりまとめるロッテルダム条約の化学物質検討委員会においては、カナダ政府から派遣されていた科学者がクリソタイルを対象物質として追加すべきであるという主張を繰り返し行ってきた²⁴。

その1年後の2012年にカナダはクリソタイル鉱山の廃止の決定を行い、ロッテルダム条約の会議でクリソタイルの対象物質への追加には反対しないことを表明する²⁵。しかし今度は、インド、カザフスタン、キルギスタン、ロシア、ウクライナ、ベトナム、ジンバブエの7カ国が2013年の会議でクリソタイルの対象物質への追加を妨げる行動に出た。これらの国々はいずれもクリソタイルの使用国や産出・輸出国である。

カナダは国内でのクリソタイルの採掘と輸出は止めたが、アスベスト製品の輸入は続けている。しかも、これまでカナダがとってきた国際関係上の行動は、クリソタイルの使用禁止をカナダが訴える資格を事実上失わせることにつながっている。そのため、ロッテルダム条約の場においてもカナダはアスベストの使用禁止については反対の立場をとっていない²⁶。

2.3. クリソタイル協会

カナダ政府は業界のロビー活動を通じてもクリソタイルの普及を進めてきた。その中心はクリソタイル協会（Chrysotile Institute）である²⁷。

クリソタイル協会はアスベストの有害性を否定するために、その資金を自らの意向に沿う研究を遂行する研究者へ支給し、その成果を社会に対して発信してきた²⁸。それは、クリソタイル協会が自らを「科学団体」であるとしながら、自立した正当な科学的営為を妨害する活動を行っていると思わしうものであった²⁹。また、クリソタイル協会は世界各国でクリソタイルの「安全性」と有用性の普及につとめ、その販路拡大の役割を担ってきた。カナダ政府やケベック州政府はクリソタイル協会に補助金を支出しつづけることで、その活動を公的に支援してきた。たとえば、2003年にはカナダ政府とケベック州政府はそれぞれクリソタイル協会に対して25万ドルずつ補助金を支出している³⁰。こうした状況はアスベスト鉱山が閉鎖される直前の2011年までみられた³¹。

クリソタイル協会はケベック州モントリオールに拠点をおき、アジアをはじめとした各国において国際的なロビー活動を繰り広げてきた。クリソタイル協会の会長は国際クリソタイル協会（International Chrysotile Institute）の会長を兼ね、そのオフィスはケベック州の鉱山の近くにおかれた。

国際クリソタイル協会はクリソタイルの使用・輸出拡大をはかるための国際的なロビー団体である。そこには、インドネシア、ボリビア、ペルー、アラブ首長国連邦、メキシコ、ベトナム、ブラジル、イラン、カザフスタン、ロシア、中国、インド、セネガルの人物が主催メンバーとして挙げられている³²。

このような状況は、カナダのクリソタイル協会が国際的なアスベストのロビー活動における中枢的な役割を果たしてきたことを物語っている。それが世界にアスベストを広げ、他国を巻き込む国際的ロビー運動をつくりあげたのである。それを背後で支援してきたのはカナダ政府であった。

クリソタイル協会は労働組合と密接な関係をもっている。同協会の会長にはケベック労働連合（Quebec Federation of Labour）の元会長も就任していた³³。これはケベックのアスベスト産業の歴史的な姿を反映したものであった。つまり、このようなロビー団体は通常であればその産業に利害関係のある企業が主な構成メンバーとなる。ところが、カナダのクリソタイル協会の場合には、ジョンズ・マンヴィル社のような企業の撤退とアスベスト産業の公的支援によって、労働団体や政府が支える組織としての性格を強く持つようになった。

3. カナダ政府とケベック州

カナダ政府がWTOやロッテルダム条約においてクリソタイルの国際的な規制に強く反対してきた要因は大きく2つに分類できる。一つは、すでにみたアスベスト産業の保護である。しかし、これはカナダの産業全体にとってはさほど大きな地位を占めるものではなくなっている。そのため、カナダが国民経済上の理由からアスベストという危険物質の擁護を国際舞台において繰り広げるということは考えにくい。このように考えるならば、カナダ政府が国家としてこの問題に取り組んだことには別の要因が強く働いたと考えるべきであろう。それはジェフリー・鉱山のあったケベック州との関係であり、カナダ政府はこの「ケベック問題」への対処を国際関係面におけるアスベストの擁護を通じて行ってきた。この2つ目こそが主要な要因であった。

カナダは連邦制をとっており、州の権限が強い。カナダのアスベスト輸出は本格的な公的支援以前にすでに大幅な減少に陥っており、1976年に約62万トンあった輸出量は1982年には23万トン弱にまで落ち込んでいた³⁴。すでに世界的にもアスベスト全体の使用量が急速に減少しており、アスベスト産業はまさに衰退産業の典型となっていた。しかし、ケベック州政府にとってアスベスト産業は歴史的な地場産業であり、州政府としても公有化や公的支援を通じて全面的に保護すべき対象となっていた。ケベックのアスベスト産業が急速に衰退する状況は政治的・社会的に看過できるものではなかった。そのようなケベック州政府の状況に対して、カナダ政府が支援するということは一般的には理解できるものだといっていよい。

しかし、それだけではカナダ政府が国を挙げて国際舞台でアスベストを擁護してきた理由としては脆弱であろう。それを説明する上では、ケベックという地域の特殊性が大きな意味を持っている。

ケベック州は、カナダの中でもフランス語を唯一の公用語としていることからわかるように、カナダ国内でも独立性が高い地域である。このことは、1980年と1995年にカナダから独立する住民投票が実施されたことにもあらわれている。とくに、ケベック州の中でも労働組合において独立志向が強くみられる。歴史的にも、アスベスト産業は労働運動の象徴的な存在であり、それをケベック州政府が全面的に支援しているという構図が

あった。カナダ政府にとってケベック州は「強い自治体」として扱うことを余儀なくされるとともに、ケベック独立運動の気運を沈静化させておくためにも、この地域のアスベスト産業を保護することは必須であった。

たとえば、1980年代にはカナダ国内においてもアスベストの有害性に対する認識は広がっており、カナダ政府はそれに対応したアスベストの規制や削減計画に取り組んでいた。ケベック州政府はカナダ政府のこのような動きに対して政治的圧力をかけ、カナダ政府がアスベスト産業に対して十分な支援を行わないことは「反ケベック主義」に等しいものとみなすとした。このことはカナダ政府にとってケベックの独立運動を再燃させるおそれを抱かせるものであった³⁵。

さらに、ケベック州は連邦政治の面でも強い影響力を持っていた。カナダの連邦政治を支えるためには、人口の多いカナダ東部のオンタリオ州（国内第1位）、ケベック州（国内第2位）、および、カナダ西部州（アルバータ州、ブリティッシュ・コロンビア州、マニトバ州、サスカチュワン州）のうち2つの州・地域から選出された議員の協力が不可欠となっている。また、カナダ大西洋州（ニューブランズウィック州、プリンスエドワードアイランド州、ノバ・スコシア州、ニューファンドランド・ラブラドル州）もケベックの利害に追随する姿勢をとってきた。これによって、ケベック州は連邦選挙制度の要石として扱われてきた。国際的な圧力にもかかわらず、カナダ政府がケベックのアスベスト産業を擁護してきた大きな理由がここにも見いだせる³⁶。

4. カナダの国際的影響

カナダが国際的にアスベストの擁護・促進を行ってきたことは、世界中へ大きな影響を及ぼすことになった。それは、カナダという国の国際的なポジションと大きく関係している。

マカロックとトゥイーデイルは、カナダがG8のメンバーとしてグローバル市場において一定の影響力をもってきたこと、そして、アスベストの使用促進を目的とする科学コミュニティを利用してWTOやWHOの舞台で活動してきたことを指摘している。さらに彼らは、これらのカナダの活動が継続的に行われてきたことによって、開発途上国でのアスベストの使用拡大が進んだことは、カナダのもつ悪しき役割の歴史であったと批判して

いる³⁷。

キャスルマンも、カナダがアスベスト産業全体の決定的な支柱としての役割を果たしており、カナダという世界の尊敬を集める先進国によるアスベストのリスク否定が地球規模でのアスベスト貿易を継続させてきた要因であったと主張している。そして、かりにカナダが輸出を止めていれば、他国も追随したであろうという指摘を行っている。すでにロシアが世界最大のアスベスト輸出国となっているが、それに関しても、「アスベストは問題ないと主張するのがロシアだけであれば、我々はそれにうまく対処することができる。しかし、カナダがそのように主張することはこの問題を非常に複雑にしよう」として、カナダの役割の強さについて述べている³⁸。

カナダ政府が国際関係においてとった行動は、アスベスト規制が緩い開発途上国の人々の将来の健康被害を拡大するものになった。2000年代半ばのカナダのアスベスト生産量の96%はインド、インドネシア、タイなどの開発途上国への輸出によって占められていた³⁹。これらの国々では、カナダがクリソタイルの安全性の前提としていた管理使用の実効性の条件が大きく欠如していた。これについて、カナダ医学会の会長であったジェフ・ターンプル(Jeff Turnbull)は次のように述べている。「カナダの各政府がアスベストの悪影響から人々を保護するために制限や規制が不可欠であると認識しているのであれば、なぜそのような保護をとるための能力を欠いた他国へのアスベスト輸出を認めているのか。我々には、カナダ国民の健康だけでなく、カナダのアスベスト輸出によって被害を受けているあらゆる国の人々を守る責任がある。カナダはこの責任を放棄してはならない」⁴⁰。

さらにカナダ政府は、ケベックのクリソタイルを開発途上国に販売するためのキャンペーンを展開した。各国にあるカナダ大使館は大規模な販売促進をそれぞれの国で進めていった⁴¹。

カナダ政府のこうした動きに対しては、当然ながら国内からも批判が出されてきた。カナダ医学会誌では、「カナダはアスベストのグローバルな貿易を規制しようという国際的努力にずっと反対してきた唯一の西洋民主主義国家である。カナダ政府は科学に対して恥ずべき政治的操作を通じてそれを行ってきた」という厳しい批判が出されている⁴²。

カナダは2011年末にアスベスト鉱山の最後の一つを閉鎖した。そして、鉱山の再開の是非をめぐってカナダ

医学会をはじめとする国内団体および国際的な科学者団体や運動団体などが活動を繰り広げた結果、ケベック州はアスベスト鉱山の廃止を2012年に決定する。ケベック州はその後20年間にわたって鉱山がアスベスト採掘を継続できるために約5,800万ドルの貸付を認めていたが、それも中止されることになった⁴³。

このときのケベック州政府のアスベスト鉱山廃止の決定に際しては、ケベック州民の意向も影響を与えたと考えられる。当時実施された調査によれば、ケベック住民のうち鉱山の再開に州財政を支出することに反対する者の割合は76%にのぼり、賛成の14%を大きく上回っていた（残り10%は無回答）⁴⁴。実際にアスベスト町の人口も、1983年以降50%以上も減少し、2006年には10年以内に消滅するケベックの10町のうちの一つに挙げられるほどの衰退状況を示していた⁴⁵。時代をへて、ケベックのアスベスト産業は州の中でその社会的位置づけを大きく低下させていたのである。

これによって、カナダでは国内のアスベストの採掘と輸出は行われなくなったが、アスベストの使用そのものはまだ禁止措置をとっていない。カナダはアスベストの輸入については継続することで、その使用をいまだに続けている。たとえば、アスベストを含有したブレーキパッドや建材は輸入を通じてカナダ国内で使用されている。しかし、カナダでは労働関連だけで毎年約2千人がアスベスト疾患で死亡している。このような事態をうけて、カナダの新しい建築物にはアスベスト含有建材が使用されつづける一方で、過去に使用されたアスベストが建築物から除去されているという奇妙な事態が生まれている⁴⁶。こうした状況は他の先進国にはみられないが、それはカナダがとってきた国際的行動が作りだした国内における深刻な自己撞着であるといっていよい。

しかし、2016年4月にカナダの首相はついにアスベスト禁止へ向けた計画づくりに着手することを表明する。そして、カナダ国内のアスベスト含有建築物の登録制度を開始することを発表した。カナダ労働会議はこれに加えて、アスベスト関連疾患をもつ全労働者の全国登録制度をカナダ労働安全衛生センター（Canadian Centre for Occupational Health and Safety）に設置することを要求している⁴⁷。

5. 結語

カナダが国際関係面においてとってきた行動は、ケベック州のクリソタイル鉱山と鉱業、それらが形成してきた地域の社会と経済を守ることに端を発したものであった。鉱山を支配してきた大企業が撤退するのと軌を一にして、カナダ政府はかつて民間企業が行ってきたクリソタイル擁護と販路開拓の役割を全面的に担うことになった。その社会的背景として、連邦制をとるカナダにおいて州政府が強い権限を有するという制度的特質に加え、ケベック州という自治体の持つ政治的特質が、カナダ政府の行動を規定するものとなった。

しかし、カナダ政府が本来の意志としてどこまでクリソタイルの擁護に対して堅固なものを持っていたのかについては疑問がある。一つには、ロッテルダム条約の化学物質検討委員会にクリソタイルを対象物質としてリストへ加えることに賛成する科学者を政府として派遣してきたことがある。かりに、カナダ政府がクリソタイル擁護を国策として強力に貫く意志があったのであれば、このような対応はとってこなかったのではないかと推察される。また、カナダ保健省は1975年にはクリソタイルの発がん性について発表しており、これによって政府としてはその危険性を認めざるをえなくなっている。たとえば管理使用を前提とした議論を展開する上でも、このような発がん性の報告が政府内から出されるのはマイナス要素となる。さらには、カナダがアスベスト問題によって国としてのイメージを落とさざるをえなかったのは間違いない。カナダは世界有数の福祉国家であると同時に、環境保護にも熱心な国であるのは確かであり、そのような認識は国際的にも長らく共有されてきたものであろう。カナダのアスベストをめぐる国際関係上の行動はそのような国家ブランドを損なったといっていよい。そのことはカナダ政府にも十分理解されていたはずであるが、それでもアスベストという有害物質を世界中に普及するという役割を担わざるをえなかったところに、カナダという国の抱える苦悩をみることができる。

カナダ政府の国際関係面での行動は世界に大きな影響を及ぼすことは間違いない。クリソタイルは中国、インド、インドネシア、タイ、ベトナムなどのアジア各国で大量に消費されつづけてきた。これらの国々にはカナダからの膨大なクリソタイルが流れ込んでいる。それらが今後長い年月をかけて、これらの国々の人々の健康被害

を引き起こすのは確実である。先進国とは異なり、開発途上国では十分な医療体制や社会保障が整っていない。労働安全衛生や環境保全に関する公共政策も遅れている。カナダが主張してきた「管理使用」は、開発途上国では先進国以上に実効性がない。それはカナダ自身が毎年2千人ものアスベスト被害者を出していることから認めざるをえない。さらには、現在ではロシアをはじめとした国がアスベストの大量輸出をつづけているが、そうした現状に対してカナダ政府の国際関係における行動が影響しているのも確かであろう。

カナダ国内の歴史的・政治的・社会的な文脈の中で、カナダのとってきた国際的行動はつくりだされてきた。その影響はカナダ国内外において将来的に大きな影響を与えることになる。このことの教訓は、アスベスト以外の有害物質や危険食物など様々なものに当てはまる。グローバル化が進む状況において、カナダのアスベスト問題の歴史は今後の国際関係のあり方を考える上で重大な問題を投げかけている。

注)

* 本研究は、平成 27 年度科学研究費補助金 15H01757（基盤研究 A「アスベスト災害・公害の予防・補償・救済と国際的連関」研究代表者：森裕之）の研究成果の一部である。

¹ 2014 年時点において、ロシア 110 万トン、中国 40 万トン、ブラジル 28.4 万トン、カザフスタン 24 万トンのアスベストがそれぞれ産出されている。

<http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/asbestos/myb1-2014-asbes.pdf>

² カナダのアスベスト問題に関する日本語論文としては、神崎佐智代（2011）「カナダのアスベスト問題」（『環境と公害』岩波書店、40（4））、南慎二郎（2011）「カナダにおけるアスベスト産出と健康被害・対策の動向」（立命館大学『別冊政策科学アスベスト問題特集号 2011 年度版』）がある。これらはカナダ国内におけるアスベスト問題を中心に扱っている。

³ Horssen, Jessica Van（2016）, *A Town Called Asbestos*, Vancouver: UBC Press, pp.6-7. 本節の以下の記述も同書に大きく基づいている。

⁴ ジョンズ・マンヴィル社はジェフリー鉱山を売却する前年の 1982 年に破産している。

⁵ Horssen, Jessica Van, *op.cit.*, chapter 5.

⁶ このカナダ保健省の発表によれば、アスベストを大量に使用する自動車製造業のあるオンタリオ州では 1960 年から 70 年の間に 69 の中皮腫が発生していた。それに対して、ケベック州では同じ 10 年間に少なくとも 102 の中皮腫が発生していた。そして、たとえクリソタイルが他のタイプのアスベスト繊維より安全であったとしても、「不十分な健康監視と防止と相まって、カナダの労働現場では高いレベルの職業暴露による決定的な健康災害が起こっている」と結論づけている。カナダ政府が遅くとも 1975 年までにクリソタイルの発がん性について認識していたのは間違いない。 *Ibid.*, p.158.

⁷ 1982 年当時、ジョンズ・マンヴィル社が直面する新たな訴訟は 5 万 2 千件、一件あたりの費用は平均 4 万ドルに上ると見込まれた。 *Ibid.*, p.161.

⁸ *Ibid.*, p.161.

⁹ Sapsin, Jason W. et al. (2001), "International Trade, Law, and Public Health Advocacy," *Journal of Law, Medicine & Ethics* 31, p.548.

¹⁰ *Ibid.*, p.548.

¹¹ *Canadian News Facts* (1998), 32(10), p.5688.

¹² Kazan-Allen, Laurie (2001), "Asbestos Poisons World Trade Organization Atmosphere," *International Journal of Health Services*, (31), p.482, p.486.

¹³ House, Robert and Elisabeth Turk (2006), "The WTO Impact on International Regulations: A Case Study of the Canada-EC Asbestos Dispute," Bermann, George A. & Petros C. Mavroidis (eds.), *Trade and Human Health and Safety*, New

York: Cambridge University Press, pp.80-81.

¹⁴ 「同種産品」については、岩田伸人（2002）「WTO と予防原則」日本大学経済学部経済科学研究所『第 135 回 経済科学研究所研究会』でわかりやすく説明されている。

¹⁵ House, Robert and Elisabeth Turk, *op.cit.*, p.88.

¹⁶ *Ibid.*, p.106.

¹⁷ 欧州共同体 (EC) もこれと同じ立場を主張していた。*Ibid.*, p.98.

¹⁸ Castleman, Barry (2002), "WTO Confidential: The Case of Asbestos," *International Journal of Health Services*, 32(3), p.497.

¹⁹ これは理想的な市場の状態、つまり、消費者が完全な情報をもっており、アスベストの負の外部性が訴訟を通じてある程度明らかにされていることを前提としている。House, Robert and Elisabeth Turk, *op.cit.*, p.93.

²⁰ *Ibid.*, p.82. このとき、欧州共同体 (EC) は生産物同士の比較は、①国内アスベスト繊維と輸入アスベスト繊維、②国内アスベスト含有製品と輸入アスベスト含有製品、③国内代替製品と輸入代替製品、という 3 つの間で行われなければならないとした。*Ibid.*, p.88.

²¹ *Ibid.*, pp.94-95. 上訴委員会がこのような論理を積み上げた背景には、この問題が WTO の理念である反保護主義と矛盾しないという立場を貫くという目的があった。それは、上訴委員会が重大な健康問題に関わる国内規制に対して慎重なアプローチを行うことによって、新しい法的判断を行ったとみなすことができるものである。*Ibid.*, p.83.

²² ロッテルダム条約の正式名称は「国際貿易の対象となる特定の有害な化学物質及び駆除剤についての事前のかつ情報に基づく同意の手続に関するロッテルダム条約」(The Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade) である。

²³ Dummer, Trevor and Carolyn Gotay (2015), "Asbestos in Canada: time to change our legacy," *Canadian Medical Association Journal*, 187(10), p.315.

²⁴ Soskolne, Colin L. and Kathleen Ruff (2012), "Canada's 'rogue nation' position on asbestos," Westra, Laura, Colin L. Soskolne and Donald W. Spady (eds.), *Human Health and Ecological Integrity*, London and New York: Routledge, p.100.

²⁵ Dooley, Erin E. (2012), "Canada reverses course on asbestos listing," *Environmental Health Perspectives*, 120(11), p.423.

²⁶ Dummer, Trevor and Carolyn Gotay, *op.cit.*, p.315. また、カナダ保健省もロッテルダム条約の対象物質としてクリソタイルを加えることを主張していた。*Ibid.*, p.315.

²⁷ クリソタイル協会は、2005 年まではアスベスト協会 (Asbestos Institute) という名称であった。この名称変更は、クリソタイルは有害なアスベストとは異なる物質であるという見解を体現したものであった。

²⁸ Pezerat, Henri (2009), "Chrysotile Biopersistence the Misuse of Biased Studies," *International Journal of Occupational and*

Environmental Health, 15(1), pp.102-106.

²⁹ Soskolne, Colin L. and Kathleen Ruff, *op.cit.*, p.101.

³⁰ "Asbestos makeover reignites old battle," *Toronto Star*, November 22, 2003.

³¹ "Canadian Cancer Society Disappointed with Proposed Federal Government Funding for Chrysotile Institute," *Chemicals & Chemistry Business* (Mar 18, 2011).

³² Soskolne, Colin L. and Kathleen Ruff, *op.cit.*, pp.101-102.

³³ Guidotti, Tee L. (2012), "Asbestos in Canada: The End Is In Sight," *Archives of Environmental & Occupational Health*, 67(1), p.2.

³⁴ Sentes, Kyla Elizabeth (2009), "Oh Canada-We Stand on Guard for Asbestos", *Canadian Foreign Policy*, 15(3), p.33.

³⁵ *Ibid.*, p. 34.

³⁶ Guidotti, Tee L., *op.cit.*, p.1.

³⁷ McCulloch, Jock and Geoffrey Tweedale (2012), *Defending the Indefensible: The Global Asbestos Industry and Its Fight for Survival*, New York: Oxford University Press, p.226.

³⁸ "Asbestos makeover reignites old battle," *Toronto Star*, November 22, 2003.

³⁹ Attaran, Amir, et al. (2008), "Asbestos mortality: A Canadian export," *Canadian Medical Association Journal*, 179(9), p.871. これらのアスベストの大部分はセメント建材として利用されていた。

⁴⁰ Kirby, Tony (2010), "Canada accused of hypocrisy over asbestos exports," www.thelancet.com (376), p.1974.

⁴¹ たとえば、ナイジェリア、バングラデシュ、スリランカ、中国、フィリピン、ジンバブエ、ブラジル、マレーシア、韓国、インドネシア、ベトナム、パキスタン、コロンビア、チリ、ペルー、キューバ、グアテマラなどがあげられる。Sentes, Kyla Elizabeth, *op.cit.*, p.34.

⁴² Attaran, Amir, et al., *op.cit.*, p.871.

⁴³ このとき、ジェフリー鉱山の再開に反対するためにカナダ議会を訪れていたアジアアスベスト根絶ネットワークの古谷杉郎は、ケベック州政府はこの資金を鉱山地域における他の経済発展へ向けて投資し、アスベスト町に残る 250 名の鉱山労働者の支援をするべきだと主張している (Kirby, Tony, *op.cit.*, p.1974)。これは合理的かつ正当な論理であろう。

⁴⁴ Guidotti, Tee L., *op.cit.*, p.1.

⁴⁵ Horssen, Jessica Van, *op.cit.*, p.73.

⁴⁶ Dummer, Trevor and Carolyn Gotay, *op.cit.*, p.316.

⁴⁷ <http://www.cbc.ca/beta/news/canada/ottawa/asbestos-ban-canada-justin-trudeau-1.3576617>

